Ministerie van Buitenlandse Zaken

# IOB Evaluatie Nieuwsbrief

# 15 01

# Steun democratische transitie Arabische regio vergt harder nadenken



Sinds het begin van 2011 is de Arabische regio het toneel van sociaaleconomische onrust, religieuze spanningen en politieke instabiliteit. In reactie op de Arabische opstanden stelde Nederland zich als doel om steun te verlenen aan democratisering, rechtsstaatontwikkeling inclusief de bescherming van mensenrechten en economische groei omwille van internationale veiligheid en stabiliteit. Nederland leverde daarbij financiële en diplomatieke inspanningen, zowel bilateraal als multilateraal. Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië genoten prioriteit. In deze evaluatie staat de vraag centraal hoe het Nederlandse buitenlandbeleid heeft bijgedragen aan de bevordering van democratische transitie in de Arabische regio.

Zowel het beleid als de bilaterale uitvoering ervan kwamen buitengewoon snel tot stand via bestaande instrumenten. Nederland had echter minder aandacht voor de onderbouwing van het beleid, geleerde lessen uit de ondersteuning van democratiseringsprocessen wereldwijd en de grote verschillen tussen Arabische landen. Tussen 2012 en medio 2014 gaf ons land EUR 41 miljoen uit aan het bilaterale programma. Fragmentatie van deze steun is een punt van zorg. Dat geldt ook voor de mate waarin er daadwerkelijk is ingezet op prioriteitslanden en samenwerking met overheidsorganisaties.

Deze en andere conclusies trekt IOB in het rapport *The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013).*

# Achtergrond

IOB onderzocht de Nederlandse bijdrage aan de bevordering van democratische transitie in de Arabische regio voor de periode 2009-2013. Deze evaluatieperiode betreft een tijdvak van twee jaar voorafgaand en twee jaar volgend op de golf van protesten. De gedachte was dat kansen voor democratisering en de ontwikkeling van de rechtsstaat steun verdienen en uiteindelijk de Nederlandse belangen dienen op het gebied van handel, energievoorziening, het tegengaan van illegale migratie en veiligheid.




*Jonge vrouwen fotograferen zichzelf tijdens de verkiezingen in Tunesië (Hamideddine Bouali, 2014).*

De Inspectie baseert haar bevindingen op: archief- en dossieronderzoek; een deelstudie van het programma voor maatschappelijke transformatie (Matra-Zuid), zowel op programma- als op projectniveau; een literatuurstudie naar actoren en factoren die democratisering ondersteunen dan wel belemmeren; een analyse van het diplomatieke berichtenverkeer, inclusief een geautomatiseerde tekstanalyse; en kwalitatief veldonderzoek in Egypte, Libië en Marokko.

# Bevindingen over beleid

Nederland reageerde snel op de veranderingen in de Arabische regio. Mede op grond van rapporten van onder andere de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en debatten in het parlement zijn nieuwe beleidsdoelstellingen geformuleerd om transitie te ondersteunen. De drie doelstellingen van democratisering, rechtsstaatontwikkeling en economische groei reflecteerden zowel fundamentele waarden van mensenrechten en democratie in Nederland als economische en veiligheidsbelangen. De assumptie die verbonden werd aan landen met opstanden, protesten en revoluties tegen autoritaire leiders was dat deze landen in transitie zijn naar een democratie en dat democratisering en meer veiligheid hand in hand gaan. Een snelle beleidsuitvoering was mogelijk door de inzet van bestaande instrumenten, zoals fondsen die mensenrechten en vrouwenemancipatie ondersteunen, en de introductie van programma's voor maatschappelijke transformatie (Matra) en private sector investeringen (PSI) in de Arabische landen.

IOB concludeert dat het beleid onvoldoende gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten over de ondersteuning van democratiseringsprocessen en geleerde beleidslessen. Democratisering is allerminst een lineair proces. Daarnaast verschillen Arabische landen aanzienlijk van zowel andere landen als van elkaar. Elk land kent context specifieke politieke, economische, sociaal-culturele en institutionele uitdagingen. Het beleid was onvoldoende toegespitst op lokale prioriteiten en de verschillende contexten van de individuele landen. Libië kent bijvoorbeeld in tegenstelling tot andere Arabische landen geen staatsinstellingen, en dit heeft consequenties voor beleid en uitvoering. Staatsopbouw vormde geen onderdeel van het beleid in de Arabische regio.

**Over lokale prioriteiten en aanwezigheid**

In Libië beginnen we vanaf nul... Geld is niet het probleem hier. Het gaat om capaciteit. Er is geld genoeg en donoren weten niet wat te doen. Het draait allemaal om aanwezigheid, inzet, betrokkenheid. Sommige organisaties vliegen in en uit, dat werkt niet in Libië.

*Bron: IOB interview, veldonderzoek Libië (2014).*

Bovendien vergen processen van staatsopbouw en democratisering een tijdshorizon van tientallen jaren. De literatuurstudie laat zien dat de onderlinge relaties tussen de staat en de samenleving centraal dienen te staan bij de ondersteuning van democratiseringsprocessen.

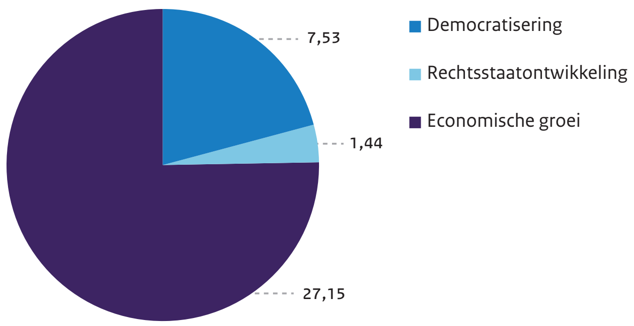
IOB constateert verder dat conditionaliteit niet werkt en dat de roep van de lokale bevolking om verandering essentieel is.

# Bevindingen over aanpak

De Nederlandse *bilaterale* inzet in Arabische landen, onder de noemer van Matra-Zuid, bestond uit: de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, overheidssamenwerking, de training van ambtenaren en jonge diplomaten, een studiebeurzenprogramma, capaciteitsopbouw van politieke partijen en een private sector investeringsprogramma.

Nederland gaf tot medio 2014 in totaal EUR 41 miljoen uit aan het bilaterale programma zoals gepland. Wanneer IOB het studiebeurzenprogramma en het programma voor de capaciteitsopbouw van politieke partijen buiten beschouwing laat, is een bedrag van EUR 36,1 miljoen gecommitteerd aan in totaal 120 individuele projecten. Op grond van deze lijst van projecten concludeert IOB dat de meeste financiële middelen zijn ingezet om economische groei te stimuleren. Minder financiële middelen zijn ingezet voor de beleidsdoelen op het terrein van democratisering, in het bijzonder rechtsstaatontwikkeling.

*Verdeling gecommitteerde budgetten per beleidsdoelstelling (in EUR miljoen)*




*Bron: deelstudie Matra-Zuid (bewerking).*

Voorts concludeert IOB dat het grootste aantal projecten plaatsvindt in de Arabische prioriteitslanden, maar dat meer financiële middelen besteed worden in Arabische landen die geen prioriteit genieten (42,4%) of aan projecten die georiënteerd zijn op de hele regio (19,2%).

De uitvoering en monitoring van de implementatie van Matra-Zuid werd belemmerd door een beperkte eigen uitvoeringscapaciteit, een veelvoud aan betrokken en verantwoordelijke partijen, en een te grote versnippering van programma's en projecten.

Complementair aan de bilaterale steun werd *multilaterale* steun verleend via het Europees nabuurschapsbeleid en algemene bijdragen aan internationale instellingen als de Wereldbank of VN-instellingen. In tegenstelling tot de Nederlandse bilaterale respons, concludeert IOB dat multilaterale organisaties minder snel en flexibel inspeelden op de veranderde omstandigheden in Arabische landen. Vooral de respons van de Europese Unie (EU) was traag, en de daadwerkelijke uitgaven in de Arabische prioriteitslanden waren lager dan oorspronkelijk voorzien. Bovendien hanteren niet alle multilaterale organisaties dezelfde beleidsdoelstellingen als Nederland. De multilaterale steun deed meer steun voor democratisering en rechtsstaatontwikkeling vermoeden dan daadwerkelijk het geval was.

De toepassing van conditionaliteit bij de verlening van bilaterale en multilaterale steun aan Arabische landen in transitie was ineffectief. De praktijk van conditionaliteit bleek problematisch vanwege het ontbreken van heldere en meetbare eisen, de afwezigheid van een gemeenschappelijk EU-standpunt, aanzienlijke en onvoorwaardelijke financiële hulp vanuit de Golfstaten, en een zekere afkeer van westerse conditionaliteit en inconsistente toepassing ervan in een aantal Arabische landen.

## Bevindingen over resultaten

De ambassades in de Arabische hoofdsteden werkten intensief samen met veranderingsgezinde actoren en de bilaterale steun hielp ambassades om hun netwerk ter plaatse te onderhouden en te vergroten. Bilaterale en multilaterale diplomatie speelden een belangrijke en ondersteunende rol bij het nastreven van beleidsdoelstellingen.

Onder vaak moeilijke en onzekere omstandigheden zijn er goede resultaten behaald op het niveau van individuele projecten, vooral via het programma dat zich richt op de ondersteuning van maatschappelijke organisaties.

### Versterking burgerparticipatie en lokale democratie in Egypte

De vraag naar kennis over politieke processen en burgerrechten onder lokale gemeenschappen is na de Arabische opstanden toegenomen in het zuiden van Egypte. Inmiddels heeft een lokale maatschappelijke organisatie met Nederlandse steun honderden vrouwen, jongeren, journalisten en potentiële politici getraind op het gebied van democratische besluitvorming, publieke verantwoording, burgerrechten en politieke rechten, verkiezingen en mensenrechten. Het project is er daadwerkelijk in geslaagd om actief burgerschap te stimuleren en te ondersteunen. De bewoners van het eiland Sehel waren bijvoorbeeld op grond van hun verbeterde kennis over de kieswet in staat om een eigen stemlokaal te verkrijgen. Hierdoor werd de lokale deelname aan verkiezingen gestimuleerd en vergemakkelijkt.

*Bron: IOB veldonderzoek in Egypte en Matra-Zuid deelstudie (2014).*

Individuele projecten van een drietal programma's (ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, overheidssamenwerking, private sector investeringen) zijn beoordeeld als voldoende effectief. Hoewel de meeste projecten in 2014 nog niet afgerond waren, is het aannemelijk dat deze projecten hun individuele projectdoelstellingen zullen bereiken.

Op programmaniveau ondermijnt fragmentatie van de steun effectiviteit. Er is ook geen zicht op het bereiken van de uiteindelijke beleidsdoelstellingen. Verder volgt uit de evaluatie dat het private sector investeringsprogramma onvoldoende gericht is op de prioriteitslanden.

Tot slot stelt IOB vast dat de efficiëntie van het overheidssamenwerkingsprogramma problematisch is, en dat het programma voor de capaciteitsopbouw van politieke partijen en organisaties in de Arabische landen onvoldoende relevant is.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 400 (april 2015)
*The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)*
ISBN: 978-90-5328-467-4
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties



## Aandachtspunten

Het zou goed zijn als Nederland meer gebruik maakt van wetenschappelijke inzichten over de ondersteuning van democratiseringsprocessen en landen in transitie in combinatie met diepgaande kennis van individuele Arabische landen.

De evaluatie laat het belang zien van de vermindering van fragmentatie in Matra-Zuid en de versterking van de samenhang tussen projecten, programma's en beleidsdoelstellingen. Daarnaast is de coherente inzet van verschillende kanalen belangrijk.

De enige constante in de Arabische wereld is verandering. IOB concludeert dat het effectief ondersteunen van democratische transitie in Arabische landen aanwezigheid, partnerschap en een lange adem vergt.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl